知识管理论坛 ISSN 2095-5472 CN11-6036/C
Knowledge Management Forum
E-mail: kmf@mail.las.ac.cn
http://www.kmf.ac.cn

【学术探索】

基于内容分析法的我国公共文化服务政策发展趋势研究

◎ 王平 洪瑾

郑州大学信息管理学院 郑州 450001

摘要：[**目的 / 意义**] 对公共文化服务政策发展趋势的分析可为未来公共文化服务建设的政策规划、制定与调整提供启示。[**方法 / 过程**] 利用内容分析法，以 1982 年至 2017 年 36 年间国家层面有关公共文化服务的 90 份政策文本为研究语料，从政策年出台数量、政策责任者、政策执行者、政策受惠者、政策手段、政策资源、政策目标 7 个角度进行分析，形成对我国公共文化服务政策发展趋势的初步判断。[**结果 / 结论**] 公共文化服务政策数量将呈现波动上升态势；政府继续发挥全面主导作用；公共文化服务参与主体多元化；公共文化服务更加均等化；制度化手段、经济手段、法律手段等将继续作为我国公共文化服务政策的主要手段；文化资源、资金等资源仍为主要政策资源；短期内我国公共文化服务政策目标宏观化。

关键词：公共文化服务 政策文本 内容分析

分类号：G251

引用格式：王平 , 洪瑾 . 基于内容分析法的我国公共文化服务政策发展趋势研究 [J/OL]. 知识管理论坛 , 2018, 3(5): 275-290[引用日期]. http://www.kmf.ac.cn/p/147/.

1 问题的提出

2006 年 9 月 13 日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》[1] 将加强“公共文化服务”作为下一步文化建设的重要组成部分，这是国家首次正式提出“公共文化服务”这一概念，文化在公共服务领域的重要作用及其地位得到明确。2016 年 3 月 16 日，十二届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年（2016 － 2020 年）规划纲要》[2] 明确提出了“构建现代公共文化服务体系，推进基本公共文化服务标准化、均等化”的具体任务。2017 年 10 月 18 日，党的十九大报告 [3] 再次强调完善公共文化服务体系。这显示党和国家对公共文化服务的重视，表明公共文化服务的重要性日益上升。

国内相关研究多集中于公共文化服务，而关于公共文化服务政策的研究有限。其中公共文化服务政策方面的已有研究主要集中在公共

基金项目：本文系国家社会科学基金年度项目“社会资本视角下未成年人整体信息援助研究”（项目编号：16BTQ013）与河南省高校青年骨干教师资助计划、河南省高等教育教学改革研究与实践项目的研究成果之一。
作者简介：王平 (ORCID: 0000-0002-4273-7065)，副教授，博士，E-mail: 191012638@qq.com；洪瑾 (ORCID: 0000-0001-6293-9740)，本科生。
收稿日期：2018-03-29 发表日期：2018-10-16 本文责任编辑：刘远颖

文化服务政策的发展历程、问题与对策 [4-6]、公共文化服务政策的定位取向与路径研究 [7-11]、公共文化服务政策的建构功能 [12]、国内外公共文化服务政策比较研究 [13-14] 等方面。综合现有研究成果，这些研究对公共文化服务政策的制定与调整具有一定的理论指导作用，为公共文化服务政策研究奠定了基础，但也存在一定的不足。整体来看，国内这方面研究数量不多，较之公共文化服务研究成果，公共文化服务政策研究成果偏少；已有研究多为宏观层面的概况研究，深入剖析不足；已有研究从公共文化服务政策发展历程、定位取向、路径研究、建构功能、国内外比较等研究视角展开，但相关论文数量有限，研究视角也有待进一步扩展；其中有关公共文化服务政策定位取向、路径研究、建构功能的文章，部分为公共文化服务资深研究人员的经验理解，具有一定的参考价值，但这也反映出基于数据和理论支撑的公共文化服务政策研究有待加强。

本文试图从政策内容分析的角度入手，对公共文化服务国家层面的相关政策文本展开内容编码与质化分析，以此分析研究我国公共文化服务政策内容体系的构成以及该政策的未来发展趋势，为未来公共文化服务建设的政策规划、制定与调整提供启示。

2 研究设计

2.1 概念界定

本文涉及的概念主要是公共文化服务，并在此概念界定下收集国家层面的相关政策文本。

关于公共文化服务的概念，由于学科不同，研究的视角不同，国内外学术界并未形成一致的看法。有学者撰文指出，广义的公共文化服务包括政府对文化领域提供的文化管理服务，即文化政策服务（包括文化相关法律、法规、政策等）和文化市场监管服务；狭义的公共文化服务是指区别于以一般市场方式提供的文化商品（产品及服务）的公共文化产品与服务 [15]。本文在研究过程中所使用的“公共文化服务”概念，主要是狭义上的，《“十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要》将公共文化服务表述为是由政府主导、社会力量参与，以公共财政为支撑，以公益性文化单位为骨干，以全体人民为服务对象，以满足人民群众的基本文化需求和保障人民群众的基本文化权益为目的，由以政府部门为主的公共部门向社会提供的公共文化产品与服务 [16]。

2.2 研究问题

本研究基于下列认识：政策具有导向、控制、协调、管理、分配、规范、中介、监督、再生和动力等功能 [17]。同样地，公共文化服务政策对于公共文化服务建设具有重大作用，国家层面的政策尤其具有代表性。

本文根据 1982 至 2017 年 36 年间国家层面有关公共文化服务的 90 份政策文本（包括两部法律，分别为：《中华人民共和国公共文化服务保障法》与《中华人民共和国公共图书馆法》），通过分析我国公共文化服务政策的内容体系，进一步预测我国公共文化服务政策发展走向。

2.3 研究操作

内容分析法专指对于文献内容进行系统地定量和定性相结合的一种语言分析方法，其目的是要分析清楚或者说要测度出文献中有关主题的本质性的事实及其关联的发展趋势 [18]。

本研究具体研究步骤如下：①在研究问题本身的要求下，决定选择内容分析法作为研究方法。②收集符合研究主题的公共文化服务政策文本，确定内容分析语料，最终确定 90 份国家层面出台的政策作为构成本研究分析对象的文本材料。③对收集的政策文本材料进行初步分析并归类，包括整体意义层面和分类意义层面两大部分，整体意义层面指的是公共文化服务，分类意义层面主要包括公共图书馆、博物馆、美术馆、文化馆（站）、公共电子阅览室、公共数字文化、公共文化服务体系示范区、文化信息资源共享、文化志愿服务、文化体制改革、老龄事业、戏曲、基层、农民工、群众、体育设施、文化传承、

知识管理论坛，2018(5):275-290
DOI：10.13266/j.issn.2095-5472.2018.027

结构改革、文化遗产保护、文化市场综合执法能力、全民阅读等具体层面。同时从时间维度视角分析公共文化服务政策，分时间段统计政策数量，在初始分析基础上进行内容分析语料编码。④在内容分析语料编码的基础上，进一步从政策文本中归纳与提取分析主体与逻辑关系，进行分类编码，制定内容分析编码目录。⑤分析和解释结果，统计上述内容分析编码目录中的一级类、二级类在政策文本中被提及的次数，对相同一级类中的不同二级类进行对比与分析，进而探讨我国公共文化服务政策所呈现的发展趋势。

3 数据获取

3.1 内容分析语料的选择

本文选择上述 90 份有关公共文化服务的政策文本作为内容分析的语料，并依次对语料进行编码，如表 1- 表 3 所示：

表 1 1982–1999 年公共文化服务政策统计

序号	发布时间	文件名称	发布单位
1	1982	《中华人民共和国国民经济和社会发展第六个五年计划（1981-1985）》*	第五届全国人大五次会议
2	1982	《文化部关于省（自治区、市）图书馆工作条例》	文化部
3	1987	《关于改进舞会管理问题的通知》（失效）	文化部、公安部、国家工商行政管理局
4	1988	《关于加强文化市场管理工作的通知》*	文化部、国家工商行政管理局
5	1992	《群众艺术馆、文化馆管理办法》	文化部
6	1998	《文化部关于进一步加强农村文化建设的意见》（失效）	文化部
7	1999	《关于加强老年文化工作的意见》	文化部

注：标 * 的为未找到政策原文，故不列入分析语料

表 2 2000–2010 年公共文化服务政策统计

序号	发布时间	文件名称	发布单位
1	2000	《文化部关于实施西部大开发战略，加强西部文化建设的意见》	文化部
2	2001	《关于做好老年教育工作的通知》	中共中央组织部、文化部、教育部、民政部、全国老龄工作委员会办公室
3	2001	《文化部关于贯彻落实三个代表重要思想 进一步加强农村文化工作的通知》	文化部
4	2001	《国家计委、文化部关于十五期间加强基层公共文化设施建设的通知》	国家发展和改革委员会（含原国家发展计划委员会、原国家计划委员会）、文化部
5	2001	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》	第九届全国人大四次会议
6	2001	文化部关于印发《文化部关于十五期间文化建设的若干意见》和《文化部关于深化文化事业单位改革的若干意见》的通知	文化部
7	2002	《关于实施全国文化信息资源共享工程的通知》	文化部、财政部
8	2002	《全国文化信息资源共享工程管理暂行办法》	文化部
9	2002	《全国文化信息资源共享工程专项资金管理暂行办法》	文化部、财政部
10	2002	《关于做好基层文化教育资源共享工作的通知》	文化部、教育部



知识管理论坛
2018 年 第 5 期（总第 17 期）

（续表 2）

序号	发布时间	文件名称	发布单位
11	2002	《文化部关于进一步活跃基层群众文化生活的通知》	文化部
12	2003	《公共文化体育设施条例》	国务院办公厅
13	2003	《关于实施百县千乡宣传文化工程志愿服务行动的通知》	文化部
14	2004	《文化部关于高度重视农民工文化生活，切实保障农民工文化权益的通知》	文化部
15	2005	《博物馆管理办法》	文化部
16	2006	《文化建设“十一五”规划》	文化部
17	2006	《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》	中共中央办公厅、国务院办公厅
18	2006	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年计划纲要》	第十届全国人大四次会议
19	2007	《文化标准化中长期发展规划（2007-2020）》	文化部
20	2007	《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强公共文化服务体系建设的若干意见》	中共中央办公厅、国务院办公厅
21	2007	《“十一五”全国乡镇综合文化站建设规划》	国家发展和改革委员会、文化部
22	2008	《公共图书馆建设标准》	住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会
23	2008	《文化部关于进一步深化文化系统文化体制改革的意见》	文化部
24	2008	《全国重点美术馆评估办法》[附：全国重点美术馆评估标准(暂行)]（现已修订）	文化部
25	2009	《乡镇综合文化站管理办法》	文化部
26	2010	《文化馆建设标准》	文化部
27	2010	《公共电子阅览室建设试点工作方案》（废止）	文化部
28	2010	《文化部关于开展全国基层文化队伍培训工作的意见》	文化部
29	2010	《文化部关于进一步做好全国文化信息资源共享工程 2010 年度工作的通知》	文化部
30	2010	《文化部、财政部关于开展国家公共文化服务体系示范区（项目）创建工作的通知》	文化部、财政部

表 3 2011–2017 年公共文化服务政策统计

序号	发布时间	文件名称	发布单位
1	2011	《中共中央关于深化文化体制改革，推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》	中国共产党第十七届中央委员会第六次全体会议
2	2011	《文化部、财政部关于进一步加强公共数字文化建设的指导意见》	文化部、财政部
3	2011	《公共图书馆服务规范》	国家质量监督检验检疫总局、国家标准化管理委员会
4	2011	《文化部、财政部关于推进全国美术馆、公共图书馆、文化馆（站）免费开放工作的意见》	文化部、财政部
5	2011	《国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要》	中共中央办公厅、国务院办公厅
6	2011	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》	第十一届全国人大四次会议
7	2012	《文化部“十二五”文化科技发展规划》	文化部
8	2012	《文化部关于鼓励和引导民间资本进入文化领域的实施意见》	文化

知识管理论坛，2018(5):275-290
DOI：10.13266/j.issn.2095-5472.2018.027

（续表 3）

序号	发布时间	文件名称	发布单位
9	2012	《文化部“十二五”时期文化改革发展规划》	文化部
10	2012	文化部关于做好《公共图书馆服务规范》宣传贯彻工作的通知	文化部
11	2012	《公共电子阅览室建设计划实施方案》	文化部、财政部
12	2012	《春雨工程——全国文化志愿者边疆行工作实施方案》	文化部
13	2012	文化部办公厅关于印发《公共电子阅览室终端计算机配置标准》和《公共电子阅览室管理信息系统功能规范》的通知	文化部
14	2012	《全国文化信息资源共享工程 2013 年度地方资源建设方案》	文化部
15	2013	《文化部信息化发展纲要》	文化部
16	2013	《文化部“十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要》	文化部
17	2013	《全国公共图书馆事业发展“十二五”规划》	文化部
18	2013	《全国文化信息资源共享工程“十二五”规划纲要》	文化部
19	2014	《中西部地区文化市场综合执法能力提升三年（2014-2016）行动计划》	文化部
20	2014	文化部文化体制改革工作领导小组关于贯彻落实《2014 年文化系统体制改革工作要点》及其《分工实施方案》的通知	文化部
21	2015	《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见》	国务院办公厅
22	2015	《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作意见》	国务院办公厅
23	2015	《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》	中共中央办公厅，国务院办公厅
24	2015	《中共中央关于繁荣发展社会主义文艺的意见》	中共中央政治局审议通过
25	2015	《博物馆条例》	文化部
26	2015	《关于支持戏曲传承发展的若干政策》	国务院办公厅
27	2015	《国务院办公厅关于推进基层综合性文化服务中心建设的指导意见》	国务院办公厅
28	2016	《中华人民共和国公共文化服务保障法》	全国人大常委会
29	2016	《文化部关于推动文化娱乐行业转型升级的意见》	文化部
30	2016	《关于进一步做好为农民工文化服务工作的意见》	文化部
31	2016	《关于推进县级文化馆图书馆总分馆制建设的指导意见》	文化部
32	2016	《文化志愿服务管理办法》	文化部
33	2016	《国家“十三五”文化遗产保护与公共文化服务科技创新规划》	科学技术部，文化部，国家文物局
34	2017	《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》	国务院
35	2017	《“十三五”时期文化扶贫工作实施方案》	文化部
36	2017	《文化部“十三五”时期文化发展改革规划》	文化部
37	2017	《文化部“十三五”时期文化产业发展规划》	文化部
38	2017	《文化部“十三五”时期文化科技创新规划》	文化部
39	2017	《文化部“十三五”时期艺术创作规划》	文化部
40	2017	《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》	中共中央办公厅，国务院办公厅
41	2017	《“十三五”时期全国公共图书馆事业发展规划》	文化部



（续表 3）

序号	发布时间	文件名称	发布单位
42	2017	《中华人民共和国公共图书馆法》	全国人大常委会
43	2017	《全民阅读促进条例》（征求意见稿）	国务院法制办公室（含国务院法制局）
44	2017	《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》	中共中央办公厅 国务院办公厅
45	2017	《“十三五”时期全国古籍保护工作规划》	文化部
46	2017	《关于戏曲进乡村的实施方案》	文化部
47	2017	《关于新形势下加强戏曲教育工作的意见》	文化部、中宣部、教育部、财政部
48	2017	《“十三五”时期繁荣群众文艺发展规划》	文化部
49	2017	《中央精神文明建设指导委员会关于深化群众性精神文明创建活动的指导意见》	中央精神文明建设指导委员会
50	2017	《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》	中共中央宣传部、文化部、中央机构编制委员会办公室、财政部、人力资源社会保障部、国家文物局、中国科学技术协会
51	2017	《“十三五”时期文化旅游提升工程实施方案》	国家发展改革委、国土资源部、住房城乡建设部
52	2017	《文化部“十三五”时期公共数字文化建设规划》	文化部
53	2017	《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》	国务院

3.2 编码目录的制定

根据公共政策的一些基本理论和原理，陈振明将政策主体界定为“政策主体是直接或间接参与政策制定、执行、评估和监控的个人、团体或组织”[19]，因此选取“政策制定者”“政策执行者”“政策受惠者”作为分析单元；伊斯顿（D. Easton）将公共政策界定为“公共政策是对全社会的价值作有权威性的分配”[20]，这个定义突出了公共政策对资源价值的分配，从而提取“政策手段”“政策资源”作为分析单元；同时为横向分析政策走向，选取了“政策目标”作为分析单元。根据上述理论，结合研究问题和目的，本研究制定了一份包含政策责任者、政策执行者、政策受惠者、政策手段、政策资源、政策目标 6 个一级类和 48 个二级类在内的编码目录（见表 4）以及一份由政策目标的二级类延伸到三级类的政策目标编码目录（见表 5）。

表 4 内容分析编码目录

一级类	一级编码	二级类	二级编码
政策责任者	A	中共中央	A1
		全国人大	A2
		国务院	A3
		国务院下属部委	A4
		地方政府	A5
政策执行者	B	国务院各部委、各直属机构	B1
		地方各级政府	B2
		地方各级党委	B3
		事业单位（以公共文化机构为主）：公共图书馆、博物馆、文化馆、科技馆、美术馆、体育场（馆）、青少年宫、工人文化宫、农家书屋、社区书屋，乡镇文化站、基层综合性文化服务中心等	B4
		企业（如出版单位、印刷单位、新华书店等）	B5
		高校、科研院所	B6
		总工会	B7

知识管理论坛，2018(5):275-290
DOI：10.13266/j.issn.2095-5472.2018.027

（续表 4）

一级类	一级编码	二级类	二级编码
政策受惠者	C	人民群众、社会公众	C1
		基层群众（农村群众、城乡群众）	C2
		农民群体（农民、农民工、农民工随迁子女）	C3
		牧民	C4
		弱势群体（老年人、未成年人、农村留守妇女儿童等）	C5
		残障人士	C6
		军人	C7
		生活困难群众、低收入人群	C8
		欠发达地区群众（中西部地区群众以及“老少边贫地区群众”：革命老区、少数民族地区、边疆地区、贫困地区群众）	C9
政策手段	D	政府购买	D1
		项目补贴	D2
		定向资助	D3
		贷款贴息	D4
		财政支持（中央财政适当补助）	D5
		税收优惠	D6
		金融服务	D7
		专项基金	D8
		制度规范体系和标准建设	D9
		法律法规保障	D10
		评价工作机制、管理机制，督促检查	D11
		宣传推广	D12
政策资源	E	资金	E1
		人才队伍	E2
		政策保障（如优惠政策）	E3
		设施、设备	E4
		文化资源	E5
		科技资源	E6
		组织资源	E7
		土地资源	E8
政策目标	F	推动欠发达地区文化事业建设	F1
		促进公共文化机构建设	F2
		文化科技支撑公共文化服务	F3
		促进文化教育发展	F4
		传承发展中华优秀传统文化	F5
		在公共文化服务领域推广政府和社会资本合作模式	F6
		加强公共文化服务体系建设	F7

表 5　政策目标编码目录

二级类	二级编码	三级类	三级编码
推动欠发达地区文化事业建设	F1	推进基层文化建设	F11
		加强农村文化建设	F12
		加强西部文化建设	F13
		推动少数民族地区文化建设	F14
		推动贫困地区文化建设（文化扶贫）	F15
促进公共文化机构建设	F2	推进公共文化机构法人治理结构改革	F21
		促进公共图书馆建设	F22
		加强群众艺术馆、文化馆（简称两馆）的建设	F23
		促进博物馆事业发展	F24
		推动美术馆建设	F25
		加强乡镇综合文化站设施建设	F26
		推进基层综合性文化服务中心建设	F27
		促进公共文化体育设施的建设	F28
文化科技支撑公共文化服务	F3	促进全国文化信息资源共享	F31
		推动公共电子阅览室建设	F32
		加强公共数字文化建设	F33
促进文化教育发展	F4	推动老年教育事业的发展	F41
		促进基层文化教育资源共享	F42
		促进全民阅读	F43
传承发展中华优秀传统文化	F5	加强戏曲保护与传承	F51
		提升古籍保护水平	F52
		加强文化遗产保护与传承	F53
在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式	F6	鼓励向社会力量购买公共文化服务工作	F61
		鼓励民间资本参与公共文化服务体系建设	F62
		鼓励文化娱乐行业参与公共文化服务	F63
加强公共文化服务体系建设	F7	深化公共文化服务体制机制改革	F71
		推进公共文化服务均等化	F72
		推进公共文化服务的制度化、标准化和规范化	F73
		加快构建现代公共文化服务体系	F74

4 数据分析

本研究根据语料编码及编码目录，在公共文化服务政策的年出台数量、政策责任者、政策执行者、政策受惠者、政策手段、政策资源、政策目标 7 个方面进行详细的统计，并结合我国现状，对我国公共文化服务政策的未来发展走向进行分析预测。

4.1 政策年出台数量的统计分析

图 1 是对 1982 年至 2017 年间每一年出台

知识管理论坛，2018(5):275-290
DOI：10.13266/j.issn.2095-5472.2018.027

公共文化服务政策的数量进行的统计，纵轴表示政策出台数量，横轴代表年份。如图 1 所示，进入 21 世纪以来，我国公共文化服务政策的数量较之前有明显的增长，并不断地发展和完善，且呈现出阶段性波动式增长的特征。在统计的 90 份公共文化服务的政策文本中，1982-1999 年出台 7 份，2001-2010 年发布 30 份，2011-2017 年颁布 53 份。其中，仅 2017 年出台了 20 份政策，占所统计政策总量的 22.22%，呈现爆炸式增长。究其原因，与 2016 年《中华人民共和国公共文化服务保障法》的颁布密切相关，同时与近年来党和国家高度重视人民群众的精神文化需求分不开。此外，围绕公共文化服务出台的政策中，涉及面愈加广泛细致，不仅从宏观层面进行引导，而且在微观层面进行规范，如在公共数字文化、戏曲、古籍等方面均出台相关政策。这有利于公共文化服务内容具体化，加速公共文化服务的建设进程。

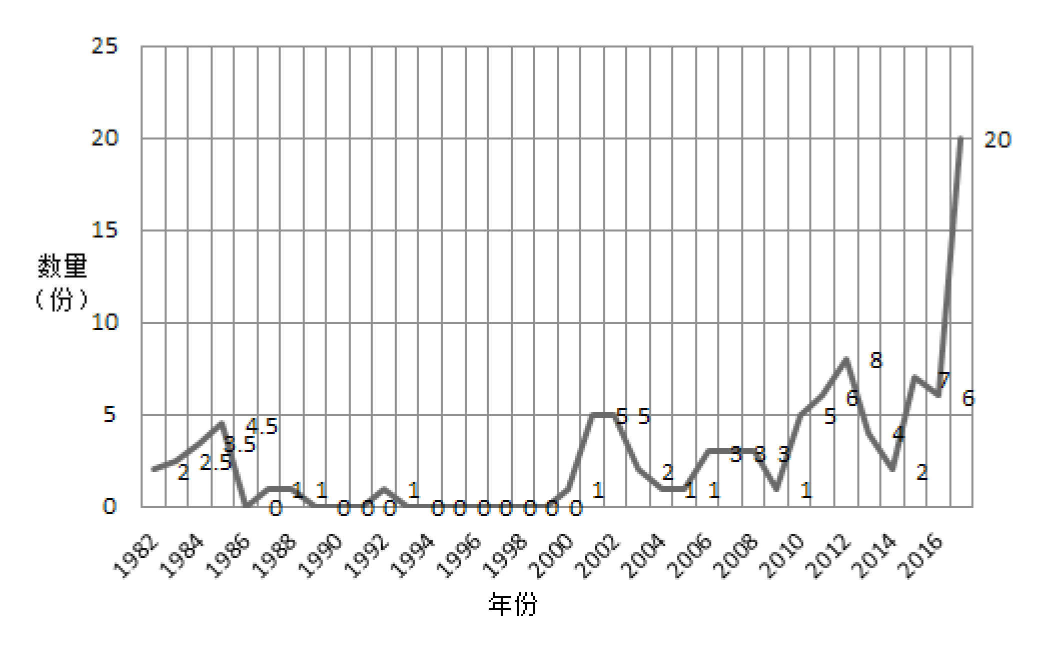


图 1 公共文化服务政策年出台数量统计

4.2 政策责任者的统计分析

图 2 是对各类政策责任者数量进行的统计，纵轴表示政策责任者的类型，横轴代表其出现频次。政策责任者主要是指直接负责该政策的制定、出台、监督和评估的机构。数据显示，国务院各个部委在政策中出现次数最多，达到 68 次，所占比例为 77.27%，其中，文化部出现 62 次，占到国务院各个部委的 91.18%；然而，国务院作为整体的出现次数为 14 次，所占比重为 15.91%；其次是地方政府，出现数量为 22 次，比例为 25%；出现频率最低的是全国人民代表大会，仅为 6 次，主要是负责审议与通过法律和五年计划。总体来看，政策责任者较为集中，国务院下属的文化部为公共文化服务政策的主要责任者，也是公共文化服务的主要牵头人。从另一方面来看，国务院下属文化部作为公共文化服务政策的主要制定者，这也显示了公共文化服务政策制定主体的单一性，容易导致人民群众对公共文化服务的差异化需求很难通过政策得以反映，也会一定程度上影响到后期政策的贯彻与落实，这一点值得我们关注和反思。

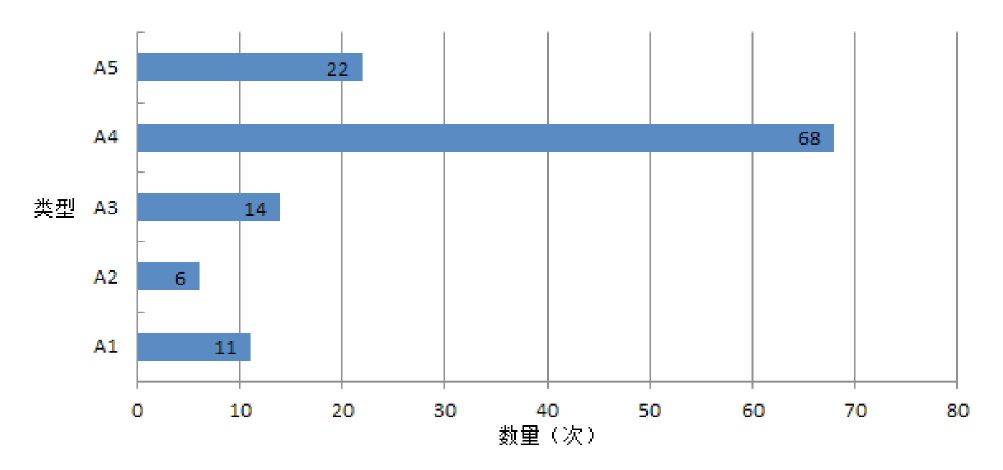


图 2 各类政策责任者统计

4.3 政策执行者的统计分析

图 3 是对政策中各类执行者的统计及比较。政策执行者是指在未来执行、实施和评估以及进一步调整该政策，将抽象的政策具体化并贯彻落实的各类执行者，对实现既定的政策目标起着决定性作用。如图 3 所示，所有 88 份有效政策文本中提到最多的执行者是政府，次数达到 79 次，比例达到 89.77%，这充分表明政策制定者对政府的期待很大；且在他们看来，未来我国公共文化服务政策将主要由政府来执行。这一看法与政府的职能密不可分。公共文化服务作为公共服务的重要组成部分，是公共服务在文化领域的明确体现，而提供社会公共服务职能是政府的重要职能之一，因此，政府被视为公共文化服务政策的主要执行者。值得反思的是，政府在所有政策执行者中所占比例过大，容易造成过度强调政府在公共文化服务中的作用，从而导致对其他政策执行主体的忽视，这会对政策执行效果产生一定的消极影响。鉴于该现象，有专家提出发展公共文化服务要打破“政府是唯一公共文化服务提供者”的观念，进一步探索公共文化服务的社会化与市场化道路，放手让社会力量参与公共文化服务体系的建设 [21]。

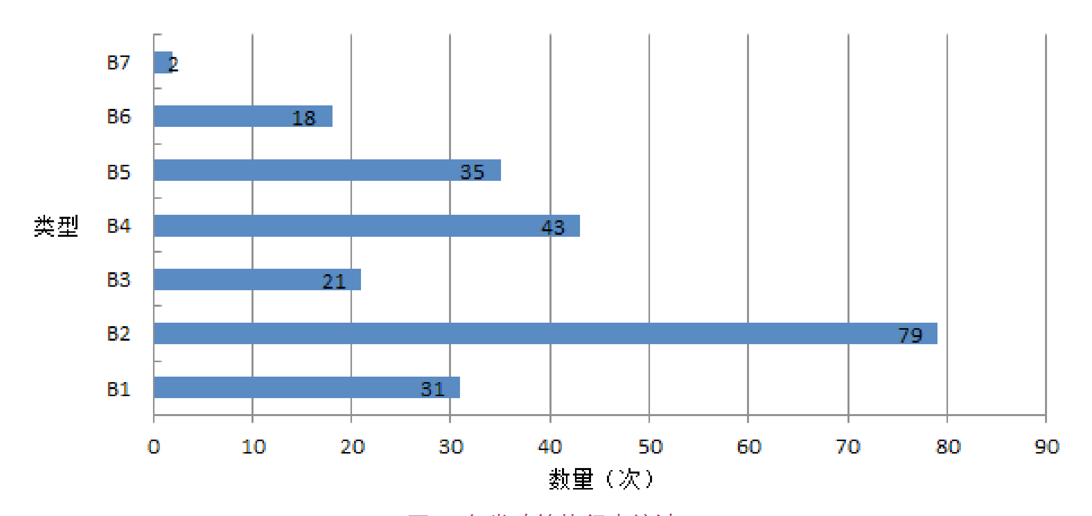


图 3 各类政策执行者统计

知识管理论坛，2018(5):275-290
DOI：10.13266/j.issn.2095-5472.2018.027

其次，是以公共文化机构为主的事业单位，提到次数为 43 次，占到总量的 48.86%，主要提到，公共图书馆、文化馆、博物馆、美术馆、科技馆、体育场 (馆)、青少年宫、工人文化宫、农家书屋、社区书屋，乡镇文化站、基层综合性文化服务中心等，这也表明公共文化服务在很大程度上借助公共文化机构提供具体的服务内容。值得关注的是，国家针对作为公共文化机构之一的公共图书馆颁布了 9 份政策，占到本研究所收集的全部有效公共文化服务政策的 10.23%，而针对其他公共文化机构出台的政策较少，如关于文化馆（站）占 5 份政策，博物馆占 2 份政策，美术馆占 2 份政策，其他文化事业单位则没有针对性的政策，大多是在各政策中提及其政策执行功能。再加上《中华人民共和国公共图书馆法》于 2018 年 1 月 1 日起正式实施，表明我国公共图书馆体系化全面建设有了政策和法律依据，公共图书馆体系化可持续发展有了新的动力和根本保障[22]。由此可知，公共图书馆在公共文化服务政策的执行过程中发挥重要作用，国家在公共文化服务建设方面对公共图书馆有较大期待。

再次，企业在相关政策中出现次数为 35 次，所占比重为 39.77%，近几年出台的政策侧重于鼓励民间资本参与公共文化服务体系建设，鼓励各类文化企业参与公共文化服务，积极推广政府向社会力量购买文化服务模式，这也表明公共文化服务政策在落实的过程中需要更多不同的角色参与进来，共同推动公共文化服务体系建设。份额最低的是总工会，只提到 2 次，占 2.27%，这两份政策都是指向为农民工提供公共文化服务。

4.4 政策受惠者的统计分析

图 4 是公共文化服务政策的利益受众分布情况。按照政策文本的具体内容，将其划分为人民群众 / 社会公众、基层群众、农民群体、牧民、弱势群体、残障人士、军人、生活困难群众 / 低收入人群、欠发达地区群众 9 大类。其中比例最高的是人民群众 / 社会公众，占到总量的 73.86%，这说明公共文化服务政策作为一种公共政策，从战略和全局的高度集中反映的是公共利益；其次，基层群众被提及 50 次，比例为 56.82%，表明政策制定者意识到基层是公共文化服务的重点和薄弱环节，将工作重心下移，搞活基层的文化建设，有利于推动公共文化服务建设进程。数据显示，弱势群体出现次数为 46 次，占 52.27%，欠发达地区群众出现次数为 45 次，占 51.14%，其中，35.23% 的政策特别指明受惠者包括残障人士，可见政策已经注意到社会中处于弱势的群体。相比较而言，弱势群体，如老年人、未成年人、残疾人、农民工、农村留守妇女儿童、下岗失业人员、离退休人员、生活困难群众以及“老少边贫”地区的人民群众等，能享受的公共文化服务较为有限，该现象值得政策制定者加以重视。其余的政策受众 , 按照统计频次从高到低依次排列分别是农民群体、生活困难群众 / 低收入人群、军人和牧民。

4.5 政策手段的统计分析

图 5 表示的是公共文化服务政策文本中提及的各类政策手段出现的频次统计结果。可以看出，政策中最多提到的政策手段是制度化手段，次数为 71 次，占到总量的 80.68%，制度规范体系和标准建设具有明确的规范作用，并非所有的政策执行者都有高度的自觉性，制度化手段有助于政策的内化和执行过程中的协调，从而强化政策效果，被政策制定者认为是最常规、最有效的政策手段；其次是经济手段，财政支持的出现次数为 62 次，比例为 70.45%，具体手段包括政府购买、项目补贴、定向资助、贷款贴息、财政支持（中央财政适当补助）、税收优惠、金融服务、专项基金等，这正体现了公共文化服务是以公共财政为支撑的阐述；48.86% 的政策选择了法律手段，法律是大多数人的意志的集中体现，并且具有强制作用，通过制定并健全法律法规，有利于保障政策得到有效落实，这一手段也是公共政策中的常用手段。明确公共文化服务政策的具体实施手段，



有助于减少政策执行成本，增强政策的操作性与可行性，加强政策保障，提升服务效能。

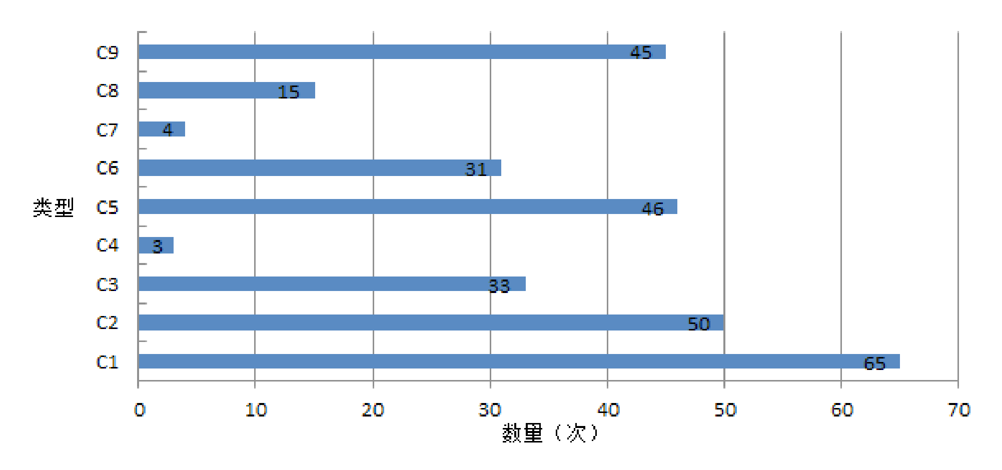


图 4 各类政策受惠者统计

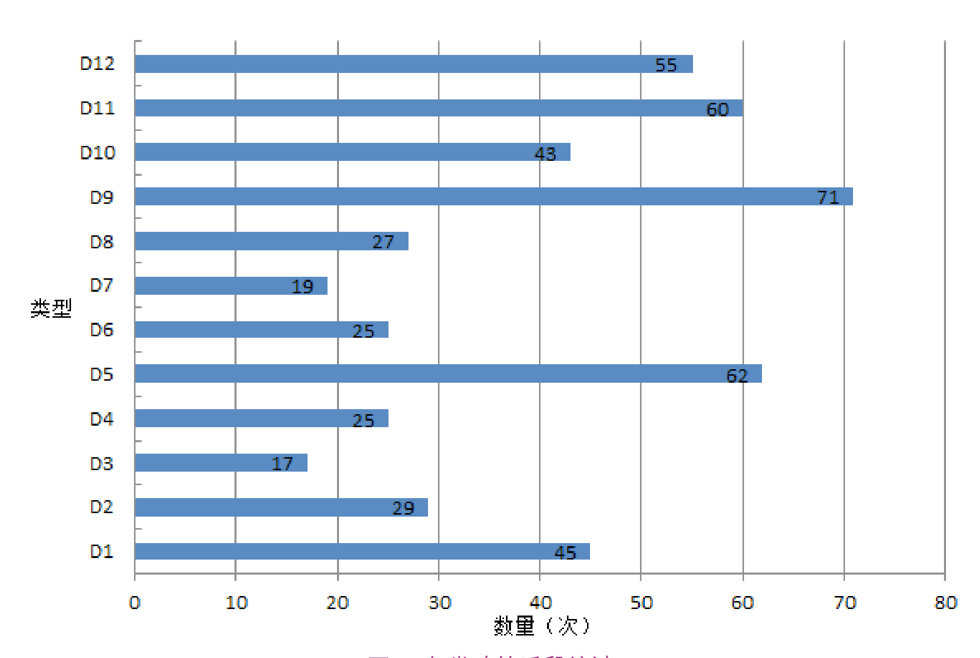


图 5 各类政策手段统计

值得关注的是，法律手段中，69.7% 的政策表述是“加强对该政策主体有关法律法规的研究，建立健全相关法律法规”。2017 年 3 月 1 日起施行的《中华人民共和国公共文化服务保障法》，作为我国第一部有关公共文化服务的国家法律，极大地推动了公共文化服务体系的法制化建设。但是，这是一部关于公共文化服务宏观意义上的法律，公共文化服务相关具体法律法规尚待健全。

4.6 政策资源的统计分析

图 6 表示的是这些政策中提及的政策资源类型统计结果。政策资源是指对政策利益相关者尤其是政策受惠者有影响的各种政策价值要素。首先，提及最多的是文化资源，

知识管理论坛，2018(5):275-290
DOI：10.13266/j.issn.2095-5472.2018.027

次数为83次，比例高达94.32%，说明文化资源是公共文化服务政策执行和落实的主要资源保障；其次是资金，被提到62次，所占比重为70.45%，公共文化服务以全体人民为服务对象，需要满足人民群众的基本文化需求并保障人民群众的基本文化权益，资金上的大力支持是必不可少的；其余的政策资源从高到低依次排列分别是设施设备、科技资源、人才队伍、政策保障（如优惠政策）、组织资源与土地资源。

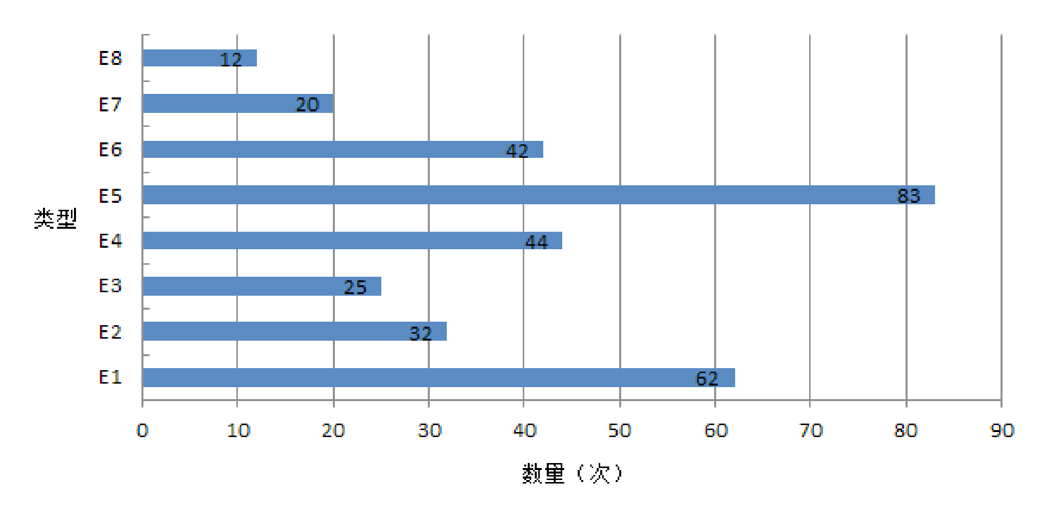


图6 各类政策资源统计

4.7 政策目标的统计分析

图7显示了公共文化服务政策不同目标的数量统计结果。结果发现，政策中提到次数最多的政策目标是促进公共文化机构建设，次数为43次，比例为48.86%，在加强公共图书馆、文化馆、博物馆等公共文化机构的基础设施、人才队伍等建设之外，推进公共文化机构法人治理结构改革更具有新颖性。其中，推进公共文化机构实施法人治理结构在分析语料中出现18次，占到促进公共文化机构这一政策目标的41.86%，2010年以前，国家重视加快国有文化企业公司制改造，完善法人治理结构，但在公共文化服务领域鲜少提及。此后，在开展国家公共文化服务体系示范区（项目）创建工作过程中，明确指出的重点创建内容包括形成政府宏观管理、公共文化机构法人治理结构模式相结合的公共文化服务组织体系，及至《关于深入推进公共文化机构法人治理结构改革的实施方案》（2017）的出台，以政策的形式将推进公共文化机构实施法人治理结构摆在突出位置，成为促进公共文化机构建设的重要内容。其次是推动欠发达地区文化事业建设，出现次数为37次，比例为42.05%，可见政策制定者考虑到促进公共文化服务均等化的重要性。在该研究语料中被提及次数最少的是传承发展中华优秀传统文化，次数为10次，比例为11.36%，除《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》这一整体意义上的政策外，在《中华人民共和国公共文化服务保障法》中同样提及中华优秀传统文化的传承与发展，此外，针对中华优秀传统文化的具体方面，如针对戏曲、古籍、文化遗产等领域出台了6份相关政策，努力做到在公共文化服务中弘扬中华优秀传统文化。

值得注意的是，目前我国大多数公共文化服务政策目标呈现宏观化的特点，具体易于评价的目标有待加强。该现象不仅值得研究者注意，还应该引起政策制定者和评估者的关注。



知识管理论坛
2018 年 第 5 期(总第 17 期)

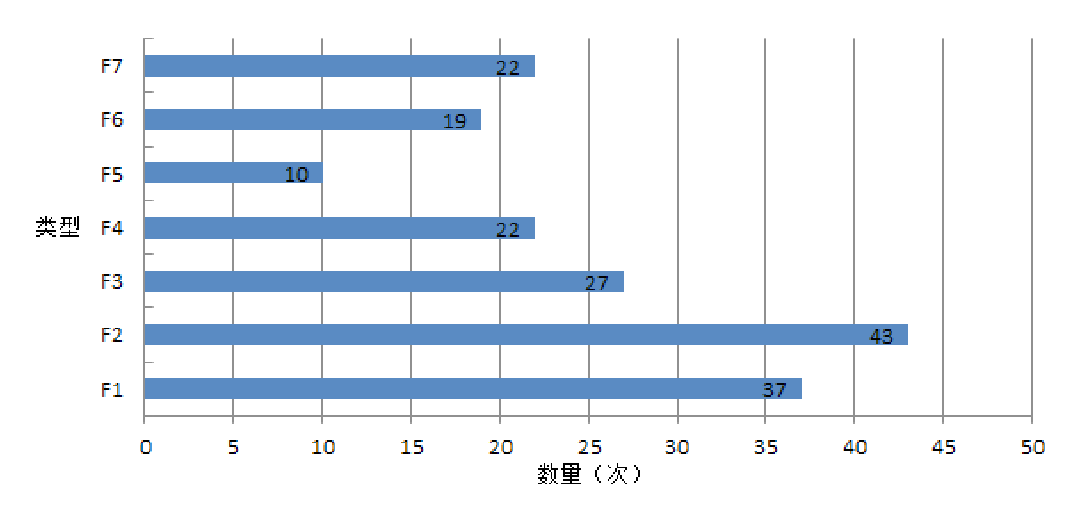


图 7 各类政策目标统计

5 结论与讨论

上述数据分析显示了我国公共文化服务政策内容体系的构成，即：国务院下属文化部是公共文化服务政策的主要责任者；政府与公共文化机构在执行政策过程中发挥较大作用；政策受惠人群不局限于某一阶层，而是面向社会公众，保障公共利益，并在此基础上关注到弱势群体；制度化手段、经济手段、法律手段等构成主要政策手段；文化资源与资金等成为公共文化服务政策的主要政策资源；政策目标主要侧重于促进公共文化机构建设、推动欠发达地区文化事业建设以促进公共文化服务均等化、传承发展中华优秀传统文化、建立健全公共文化服务体系，进而丰富人民群众的精神文化生活，建设社会主义文化强国。

如果政策制定的影响因素得到控制，我国未来公共文化服务政策将出现如下发展趋势：①公共文化服务政策数量将呈现波动上升态势。鉴于我国公共文化服务体系建设仍处于初步阶段，人民群众的基本文化需求和基本文化权益需要政策加以保障，且随着建设进程的深入，将在更加具体的层面出台相应政策予以完善，可预测我国公共文化服务政策数量将根据实际建设情况波浪式增加。②政府继续发挥全面主导作用。政府将继续主导公共文化服务政策的话语权，在政策制定过程中，国务院下属文化部仍然扮演主导性的角色。针对政策制定主体单一的问题，需要政策制定者扩大社会参与公共文化服务政策制定的渠道，听取社会各界代表的意见，以人民群众的真实需求为导向制定公共文化服务政策。③公共文化服务参与主体多元化。为避免造成过度强调政府在公共文化服务政策中的作用而导致对其他政策执行主体的忽视，公共文化服务政策将在坚持以政府为主导的前提下，鼓励多主体参与，努力形成政府、市场、社会共同参与公共文化服务体系建设的新格局。存在的问题是在鼓励各类社会主体参与的过程中，缺乏具体政策指导、支持、评估和监督体系，落实的可操作性差，这个问题应该引起政策制定者的注意。同时，以图书馆为代表的主体自身建设将逐步加强，进一步强化公共文化机构的自主权，提升人民群众的参与度和获得感。④公共文化服务更加均等化。虽然目前公共文化服务政策受惠者在一定程度上关注到了欠发达地区群众和弱势群体，但公共文化服务非均等化现象仍然十分严重，故此，宏观层面的政策受惠者将仍以全体人民为主，在此基础上，公共文化服务政策将会适当地向社会少数与弱势群体倾斜，保障社会少数与弱

知识管理论坛，2018(5):275-290
DOI：10.13266/j.issn.2095-5472.2018.027

势群体最基本的文化权益，同时，具体的公共文化服务政策所针对的受惠者目标人群将进一步细化，宏观层面与微观层面两者结合，从而更好地促进公共文化服务均等化。⑤制度化手段、经济手段、法律手段等将继续作为我国公共文化服务政策的主要手段。可以预测到的是，政策手段将更加多样化，更有利于提升政策效能。针对法律手段的不足之处，将进一步建立健全公共文化服务相关具体的法律法规，争取做到有法可依，促进公共文化服务建设更加规范化。⑥文化资源、资金等资源仍为主要政策资源。这些政策资源在公共文化服务政策的制定、执行和评估中都起到提纲挈领的作用，成为未来制定、实施及评估公共文化服务政策必不可少的要素。此外，随着政策资源来源渠道狭窄等政策弊病的显明，如资金主要依赖于中央及地方各级财政，未来公共文化服务政策将会加大力度争取社会力量的参与和投入。⑦短期内我国公共文化服务政策目标宏观化。针对该现象，笔者建议根据宏观政策目标，分层次设定具体可行、易于评价的微观政策目标，落实到具体的任务上，制定衍生的规章细则，将宏观的政策目标予以明确和细化，这样有利于提高政策的可操作性，分步实现宏观政策目标。

参考文献：

[1] 人民网 . 国家“十一五”时期文化发展规划纲要 (全文)[EB/OL]. [2017-11-22]. http://culture.people.com.cn/GB/22226/71018/4814170.html.
[2] 新华网 . 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要 [EB/OL]. [2018-05-11]. http://www.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322_21.htm.
[3] 习近平 . 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [EB/OL]. [2018-05-11]. http://news.cnr.cn/native/gd/20171027/t20171027_524003098.shtml.
[4] 胡税根 , 李倩 . 我国公共文化服务政策发展研究 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2015(2): 51-52.
[5] 汪圣 , 刘旭青 . 政策工具视角下我国公共文化服务政策研究 [J]. 图书馆工作与研究 , 2018(2): 20-22.
[6] 孙红蕾 , 经渊 , 郑建明 .《公共文化服务保障法》之内容分析——基于布尔迪厄文化社会学视角 [J]. 图书情报工作 , 2017, 61(7): 36-39.
[7] 巫志南 . 构建现代公共文化服务体系的政策走向分析 [J]. 上海文化 , 2013(12): 12-16.
[8] 傅才武 . 国家公共文化服务体系建设的价值评估及政策定位 [J]. 江汉大学学报 (人文科学版), 2010(6): 17-22.
[9] 柯平 , 邹金汇 , 李梦玲 , 等 . 基本公共文化服务均等化的合理价值取向研究 [J]. 国家图书馆学刊 , 2017(5): 6-8.
[10] 曹爱军 . 公共文化服务的兴起及其发展取向 [J]. 重庆社会科学 , 2010(5): 30-31.
[11] 马雪松 , 张贤明 . 公共文化服务体系建设 : 功能预期、价值取向与路径选择 [J]. 探索 , 2012(6): 115-117.
[12] 夏洁秋 . 文化政策与公共文化服务建构——以博物馆为例 [J]. 同济大学学报 (社会科学版), 2013(1): 64-65.
[13] 闫静 . 中美综合档案馆公共文化服务政策比较研究 [J]. 档案学通讯 , 2013(2): 75-76.
[14] 王学琴 , 陈雅 . 国内外公共文化服务绩效评估比较研究 [J]. 情报资料工作 , 2014(6): 91-93.
[15] 张晓明 , 李河 . 公共文化服务 : 理论和实践含义的探索 [J]. 出版发行研究 ,2008(3):6-7.
[16] 文化部 . “十二五”时期公共文化服务体系建设实施纲要 [EB/OL]. [2017-12-03]. http://zwgk.mcprc.gov.cn/auto255/201301/t20130121_474074.html.
[17] 沈承刚 . 政策学 [M]. 北京 : 北京经济学院出版社 , 1996: 108-120.
[18] 李钢 . 公共政策内容分析方法 : 原理与应用 [M]. 重庆 : 重庆大学出版社 , 2007.
[19] 陈振明 . 政策科学——公共政策分析导论 [M]. 北京 : 中国人民大学出版社 , 2003.
[20] 伊斯顿 . 政治生活的系统分析 [M]. 北京 : 华夏出版社 , 1999.
[21] 周晓丽 , 毛寿龙 . 论我国公共文化服务及其模式选择 [J]. 江苏社会科学 , 2008(1): 91-92.
[22] 柯平 .《中华人民共和国公共图书馆法》全面保障我国公共图书馆体系化建设 [J]. 图书馆建设 , 2018(1): 23.

作者贡献说明：
王　平：负责提出论文选题和研究思路，进行论文修改与定稿；
洪　瑾：负责资料收集、数据处理和论文撰写。

A Content Analysis on Policy Trends of Chinese Public Cultural Service

Wang ping Hong jin

Information Management School of Zhengzhou University, Zhengzhou 450001

Abstract: [Purpose/significance] The analysis about policy trends of public cultural service attempts to provide enlightenment for the policy planning and making of public cultural service in the future. **[Method/process]** Based on 90 policy texts on public cultural services at the national level from 1982 to 2017, the article carried out analysis from seven perspectives, including annual policies quantitative statistics, policy makers, policy enforcers, policy beneficiaries, policy instruments, policy resources and policy objectives, and formed a preliminary judgment on the policy trends on public cultural service in China. **[Result/conclusion]** The number of policies on public cultural service will show an increasing trend; the government will continue to play a leading role fully; the participants in public cultural services are diversified; public cultural services will tend to be more equal; institutionalized means, economic means and legal means will continue to be the main policy instruments; cultural resources and capital remain the main policy resources; the policy objectives of public cultural services in China will be macroscopic in the short term.

Keywords: public cultural service   policy text   content analysis